

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **2**

**2009 • ANNO XXX  
marzo/aprile**

---

---

**Poteri pubblici e sviluppo economico  
locale**

**Atti del convegno I.s.g.re.  
Udine, 14 novembre 2008**

---

---

**POTERI PUBBLICI E SVILUPPO ECONOMICO LOCALE**

**ATTI DEL CONVEGNO I.S.G.RE., UDINE, 14 NOVEMBRE 2008**

---

- 203** Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche / *Roberto Bin*
- 213** Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale / *Marco Cammelli*
- 229** Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economiche e sociali del proprio territorio)? / *Francesco Merloni*
- 243** Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale / *Carla Barbati*
- 261** Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica / *Marco Dugato*
- 273** La cooperazione territoriale come risorsa economica / *Leopoldo Coen*
- 295** Università e ricerca come risorsa economica. La rivoluzione dell'intelligenza / *Gianmario Demuro*
- 303** L'alimentazione come risorsa economica / *Paolo Borghi*
- 325** I servizi pubblici nel sistema locale: una risorsa economica contesa / *Giuseppe Piperata*
- 343** Politiche per il lavoro e sviluppo economico / *Marina Brollo*
- 359** Tutela della concorrenza e federalismo fiscale / *Glauco Nori*
- 369** Conclusioni / *Sergio Bartole*

## **Politiche per il lavoro e sviluppo economico**

---

*di Marina Brollo*

### **Sommario**

**1.** *Diritto del lavoro e sviluppo economico: una relazione ambigua.* – **2.** *La stagione delle riforme e le politiche per il lavoro.* – **3.** *Politiche per l'occupazione femminile.*

### **1. Diritto del lavoro e sviluppo economico: una relazione ambigua**

Gli organizzatori, che ringrazio per il gradito invito, mi hanno chiesto di parlare di 'politiche per il lavoro e sviluppo economico' nell'ambito di un convegno dedicato al tema dei 'poteri pubblici e sviluppo economico locale'. In questa cornice, intendo sviluppare il mio contributo soffermandomi in particolare su due aspetti: *in primis*, la congiunzione "e" che mette assieme il lavoro e lo sviluppo economico, indagando questa relazione nel verso che considera l'occupazione come una strategia di crescita; *in secundis*, la preposizione "per" che attribuisce alle politiche una finalità precisa, concreta di interesse pubblico: l'aumento dell'occupazione. Obiettivo, questo, che rientra fra quelli concordati nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione e che sollecita una riforma in chiave di modernizzazione del diritto del lavoro vigente; riforma, da ultimo, curvata verso l'incerta strategia della cd. *flexicurity* <sup>(1)</sup>.

Il punto di partenza della mia riflessione è dato dall'indagine sul rapporto fra lavoro e sviluppo o meglio, dal punto di vista

---

(1) Si invia al *Green paper* della Commissione europea del novembre 2006 e ai relativi commenti: in particolare v. L. Zoppoli, Delfino, *Flexicurity e tutele*, Editoriale scientifica, Roma, 2008 e il numero monografico della rivista *'Diritti, lavori, mercati'* n. 3 del 2007, dedicato alla *'flexicurity in Europa'*.

giuridico, fra la regolamentazione del lavoro, cioè il diritto del lavoro, e la crescita economica. Questo rapporto, seppur inevitabile, risulta da sempre difficile, problematico e soprattutto ambiguo.

Secondo un luogo comune le tutele normative, facendo aumentare i costi del lavoro, creano un ostacolo all'occupazione del soggetto protetto sì da alimentare una sorta di effetto '*boom-merang*' di una tutela che potrebbe rivelarsi 'dannosa' per gli stessi lavoratori protetti: ad esempio, la normativa di protezione delle lavoratrici madri, di fatto, scoraggia l'assunzione delle donne di una certa fascia di età. Traducendo questi ragionamenti sul piano dei valori costituzionali ne deriverebbe che la tutela *del* lavoro (art. 35 Cost.) metterebbe a rischio il diritto *al* lavoro dei cittadini (art. 4 Cost.).

Tale luogo comune, seppur non ha conferme certe nella letteratura statistico-economica (anche comparata), trova larga diffusione. Declinandolo qualcuno sostiene che il diritto del lavoro sveli una natura anti-economica: specie fra gli economisti neo-classici, la regolamentazione del lavoro viene considerata una sorta di intralcio allo sviluppo economico, un fattore di inefficienza o di disfunzione del mercato del lavoro. A ben vedere, questo pensiero economico moderno appare in sintonia con l'arcaico 'sogno proibito' degli imprenditori che, sin dagli albori della rivoluzione industriale, inseguono l'idea di una flessibilità totale, senza freni, regole e vincoli nella gestione della forza lavoro.

Altri economisti (in particolare quelli neo-istituzionalisti), invece, segnalano come il mercato del lavoro sia un 'mercato' anomalo, anche in quanto il lavoro 'non è soltanto una merce' (come ci ha, da tempo, insegnato l'OIL), con la conseguente necessità di disciplinare i ruoli e i modi del produrre. È noto che il salario non può oscillare verso il basso come gli altri prezzi di acquisto dei fattori della produzione dato che è uno strumento per garantire al lavoratore (e alla sua famiglia) non solo un compenso proporzionato alla quantità e qualità del lavoro svolto, ma pure un'esistenza libera e dignitosa (art. 36 Cost.). Da qui la consapevolezza che è necessaria una regola-

mentazione del mercato del lavoro capace di tenere in equilibrio i valori di protezione ed emancipazione della persona che lavora con la promozione dell'occupazione e con la libertà imprenditoriale.

Se così è, quali sono le regole del lavoro e come sono cambiate nel corso della sua evoluzione storica? La normativa sul lavoro – nata nell'età liberale nella veste di 'legislazione sociale', incorporata nel 'diritto corporativo' nel ventennio fascista, infine diventata 'diritto del lavoro' nell'epoca della Repubblica – fin dalle origini ha svolto la funzione classica di correggere il libero mercato nel senso di riequilibrare il dislivello sostanziale di forza negoziale fra capitale e lavoro, fra datore e lavoratore a vantaggio di quest'ultimo: lo ha fatto con norme che spesso deviano dal diritto civile, con percorsi diversi a seconda del tipo di disciplina (del rapporto individuale o del diritto sindacale) e con differenti fasi evolutive.

Nella fase post-costituzionale, che oramai copre il tratto più lungo della 'breve' storia del diritto del lavoro italiano, il fondamento normativo principale di questa operazione risiede nel principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 Cost. All'ombra di questo principio, sullo sfondo dell'economia fordista, il diritto del lavoro è cresciuto nella veste di un diritto 'diseguale', sbilanciato a protezione del soggetto debole del rapporto di lavoro subordinato; ed è cresciuto al punto di caratterizzare il '900 come "il secolo del lavoro" <sup>(2)</sup>.

Con il passaggio nell'economia *post*-fordista, qualche sociologo ha profetizzato la fine del lavoro <sup>(3)</sup> ... e quindi del diritto

(2) Cfr. per la manualistica F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJO, P. TOSI, T. TREU, *Diritto del lavoro*. 2. *Il rapporto di lavoro subordinato*, Utet, Torino, 6a ed., 2005; E. GHERA, *Diritto del lavoro*, Cacucci, Bari, 16° ed., 2006. V. inoltre da angolature diverse U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, il Mulino, Bologna, 2001; M. PERSIANI, *Diritto del lavoro e autorità dal punto di vista giuridico*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, p. 1 ss.

(3) J. RIFKIN, *La fine del lavoro*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995; D. MÉDA, *Società senza lavoro*, Feltrinelli, Milano, 1997; U. BECK, *Il lavoro all'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000. Più in generale, sulla scomparsa dell'universo che abbiamo chiamato 'sociale' e sulla ricerca di un nuovo paradigma di rappresentazione della nostra vita collettiva e personale v. A. TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale*, Il Saggiatore, Milano, 2008.

del lavoro. Senza spingersi a tanto, il cambiamento economico-sociale tuttavia sta alimentando una vera e propria crisi di identità del diritto del lavoro <sup>(4)</sup>, delle sue basi fondative, che rientra nella più generale crisi dello stato sociale. Nell'epoca dell'innovazione tecnologica, della globalizzazione e dei suoi processi socio-economici che, per un verso, aumentano gli scambi commerciali, la mobilità dei processi produttivi e la competizione internazionale fra sistemi economico-sociali, per l'altro verso, paiono in grado di erodere la tenuta e l'effettività dei sistemi giuridici nazionali <sup>(5)</sup>, affiora una diffusa preoccupazione sul futuro del diritto del lavoro, con il rischio di un dominio dell'economia di mercato sul diritto (anche del lavoro).

Questo scenario ha posto in primo piano, a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, la questione del rapporto fra diritto del lavoro ed economia, dopo un lungo periodo di reciproca e gelida indifferenza. L'approccio è stato coltivato, in particolare, da fratelli Ichino, Pietro giuslavorista e Andrea economista del lavoro <sup>(6)</sup>. La necessità di una riconciliazione fra diritto ed economia del lavoro muove dalla consapevolezza che seppur il lavoro non è soltanto una merce, soggetta alle regole della domanda e offerta, non può essere valorizzato 'senza' o addirittura 'contro' la crescita e lo sviluppo economico.

A ben vedere, il dialogo fra diritto ed economia viaggia in una duplice direzione: non soltanto nel senso, più frequentato,

---

(4) Per tutti il lucido saggio di M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *M. D'Antona Opere*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. 1, p. 221.

(5) Cfr., fra gli altri, G.P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, Bari, 2007; F. GALLAGHAN, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 12; M.R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Il Mulino Bologna, 2002.

(6) A partire dal saggio scritto a quattro mani da A. ICHINO, P. ICHINO, *A chi serve il diritto del lavoro. Riflessioni interdisciplinari sulla funzione economica e la giustificazione costituzionale dell'inderogabilità delle norme lavoristiche*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, p. 459 ss.; per giungere alla sistemazione manualistica sugli opposti fronti del diritto e dell'economia: di P. ICHINO, *Lezioni di economia del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; BRUCCHI LUCCHINO, *Manuale di economia del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2001.

di un'analisi economica del diritto, ma pure nel senso contrario, di un'analisi giuridica dell'economia <sup>(7)</sup>. Proprio da questo lato, affiora una sorta di riscoperta del lavoro, una nuova centralità delle sue regole, che fuoriesce dall'ambito sindacale e degli addetti ai lavori e si espande sul piano sociale e politico, andando anche oltre, come tristemente documentano le drammatiche vicende dell'ultimo decennio con gli assassini dei valorosi colleghi Massimo D'Antona (nel 1999) e di Marco Biagi (nel 2002). La questione 'lavoro' diviene cruciale pure nelle ultime tornate elettorali, vinte da schieramenti politici opposti che hanno coltivato progetti ambiziosi di riforma del diritto del lavoro italiano, spesso antitetici sì da alimentare un criticabile processo di modifiche reiterate dell'assetto normativo già definito di 'pendolarismo legislativo'.

Al di là degli effetti negativi di questa produzione normativa in termini di instabilità ed incertezza, va segnalato che l'oggetto delle riforme, il 'lavoro' viene esaminato e studiato (anche inforcando le lenti dell'interdisciplinarietà) con occhi diversi rispetto alla tradizione, alla ricerca di un paradigma nuovo non più, come dicono i sociologi, dell'antico 'Mondo del Lavoro' (maiuscolo e singolare), bensì del moderno 'mondo dei lavori' (minuscoli e plurali) <sup>(8)</sup>. La trasformazione del lavoro emerge sotto diversi profili: non solo dalle modifiche della normativa, dal mutamento della cultura del lavoro, ma pure dal cambiamento dell'organizzazione del lavoro, cioè del mondo dell'economia.

Dal dialogo con l'economia, nell'ottica del cambiamento, il diritto del lavoro esce non sminuito ma arricchito, seppur con la consapevolezza che la legislazione lavoristica resta portatrice di valori di razionalità equa, differenti rispetto a quelli della cultura d'impresa, ma con essa integrabili in una logica di giusto temperamento dei valori in gioco, che è poi la funzione

(7) Così F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, cit., p. 12.

(8) Consapevole di queste trasformazioni epocali il CNEL, in occasione dei 60 anni della Costituzione e dei 50 anni dall'unica grande inchiesta parlamentare Rubinacci sul lavoro, ha promosso un'indagine sul tema '*Il lavoro che cambia*' i cui risultati (parziali, in quanto interrotti dal cambio politico) sono reperibili nel sito [www.cnel.it](http://www.cnel.it).

classica del diritto del lavoro.

In questo percorso di ricerca, la dottrina giuslavoristica italiana svela due anime <sup>(9)</sup>: l'una 'ortodossa' caratterizzata da una forte nostalgia del passato, l'altra 'riformista-liberal' più sbilanciata verso il cambiamento; entrambe, però, legate dalla comune consapevolezza dell'esigenza di un profondo aggiornamento del modello classico nazionale. Il *fil rouge* è dato dalla necessità di un rinnovamento del diritto del lavoro, per riallinearlo ai mutati contesti socio-economici.

## 2. La stagione delle riforme e le politiche per il lavoro

Come sta cambiando la legislazione lavoristica nel primo decennio del XXI secolo? Per ora si possono registrare solo le tendenze attuali e le discontinuità. Ai fini del tema di questo convegno si segnala la valorizzazione del mercato del lavoro <sup>(10)</sup> (anche nella sua dimensione locale) e la sua tendenza ad attrarre un numero sempre maggiore di istituti del rapporto individuale di lavoro e del diritto sindacale; l'emergere (a volte in antitesi con le istanze egualitarie) del valore della libertà <sup>(11)</sup>, anche nella dimensione individuale tarata non tanto sull'idealtipo del 'lavoratore' quanto sulla persona 'in carne ed ossa'; l'affiorare di una nuova sensibilità per la valutazione delle conseguenze, degli effetti e della effettività della normativa <sup>(12)</sup>,

---

(9) Per una ricostruzione storico-giuridica di questa fase v. R. DEL PUNTA, *Il diritto del lavoro fra due secoli: dal protocollo Giugni al decreto Biagi*, in P. ICHINO (a cura di), *Il diritto del lavoro nell'Italia Repubblicana*, Mondadori, Milano, 2008, p. 253 ss.

(10) P. ICHINO, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 1996, e l'avvio di nuove riviste quali 'Il diritto del mercato del lavoro' e 'Diritti, Lavori, Mercati'.

(11) V. in particolare R. DEL PUNTA, *Diritti e libertà del lavoro: quali tutele per il lavoro che cambia*, in G. MARI (a cura di), *Lavoro sviluppo libertà*, B. Mondadori, Milano, 2004. Nella letteratura economica il rinvio ormai classico è a A. SEN, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano, 2000.

(12) Per la denuncia della mancanza di una base comune di informazioni sull'evoluzione delle principali variabili del mercato del lavoro v. A. ICHINO, *Salari e profitti, le verità nascoste*, in *Il Sole-24 ore*, 28 gennaio 2009, p. 1. Sulla necessità di occuparsi delle politiche effettive del lavoro v. il documento del gennaio 2009 firmato da alcuni giuslavoristi 'La politica e il diritto del lavoro' in *Eguaglianza & libertà on li-*



non soltanto sul piano del diritto da scrivere, ma anche di quello già scritto (con la scelta dell'interpretazione conforme). Collegato a questo tema affiora il tentativo di declinare il tradizionale diritto del lavoro (o dei diritti di "cittadinanza industriale") nel nuovo diritto per il lavoro (o dei diritti di "cittadinanza industriale") e quindi di passare dalle politiche *del* lavoro alle politiche *per* il lavoro <sup>(13)</sup> che agiscono anche sul fronte della domanda per creare nuova occupazione.

Su questo sfondo è maturata una stagione di grandi riforme. La prima, e la più rilevante dato che tocca il sistema delle fonti, è data dalla nota legge cost. n. 3 del 2001, di modifica del Titolo V, parte II della Costituzione che, per il diritto del lavoro, innescava un importante ma incerto decentramento legislativo e amministrativo secondo un modello di tipo neo-regionalista. In particolare, la riforma dell'art. 117 Cost., nel suo comma 3, affida alla competenza legislativa concorrente Stato-Regioni l'enigmatica eniadi "tutela e sicurezza del lavoro". A seguito di un ampio e vivace dibattito della dottrina sia costituzionale <sup>(14)</sup> sia giuslavorista <sup>(15)</sup>, la tesi prevalente fornisce una lettura stretta e sistematica dell'ambigua formula, sì da passare nelle competenze delle Regioni soltanto la regolamentazione territoriale del mercato del lavoro, incluse le politiche attive del lavoro, finalizzate alla promozione dell'occupazione; mentre la gran parte del diritto del contratto e del rapporto individuale di lavoro e del diritto sindacale rifluisce nell'ampia materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost., restando, quindi, nella competenza statale esclusiva. In altri termini, la dottrina, specie giuslavoristica, nell'interpretare la novella

ne. V. anche le Raccomandazioni che emergono dalla citata indagine del CNEL circa la proposta di un 'Sistema di archivi per analisi sul lavoro' (SARA Lavoro) e per una valutazione degli effetti delle politiche del lavoro.

(13) Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il diritto del secolo. E poi?*, in *Dir. merc. lav.*, 1999, p. 233 ss.; G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro: ieri oggi domani*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Giuffrè, Milano, 1998, vol. I, p. 509 ss.; T. TREU, *Politiche del lavoro: insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001.

(14) Per tutti v. E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, n. 4, p. 513 ss.

(15) Per tutti, anche per una ricognizione critica delle diverse posizioni, v. F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2003, I, p. 17 ss.

costituzionale ha perseguito una sorta di “(ri)cucitura del diritto del lavoro con l’ordinamento civile”<sup>(16)</sup>.

A favore della lettura ‘continuista’ della ripartizione di competenze, consacrata dalla stessa Corte costituzionale (a partire dalla fondamentale sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005, relativa alla legge Biagi: v. *infra*), pare aver giocato sia la preoccupazione di una possibile deriva ‘regionalistica’ del nostro diritto del lavoro, nato e cresciuto come diritto a dimensione nazionale, unitaria ed omogenea, sia il gravoso impegno di riscrivere la legislazione sui “principi fondamentali” (di cui all’ultimo periodo del comma 3 del nuovo art. 117 Cost.), sia l’esperienza comparata di altri Stati federali sulla ripartizione di competenze in materia di lavoro.

L’altra grande riforma di inizio secolo modifica la disciplina del mercato del lavoro e dell’occupazione. La normativa base è data dalla nota ‘Riforma Biagi’, cioè dalla legge delega n. 30 del 2003 e dal successivo decreto legislativo n. 276 del 2003<sup>(17)</sup>, quest’ultimo corretto con diversi interventi legislativi (da quelli del secondo Governo Prodi, legge n. 247 del 2007, c.d. *sul welfare*<sup>(18)</sup>, a quelli dell’ultimo Governo Berlusconi, legge n. 133 del 2008)<sup>(19)</sup>. Sia la riforma che le correzioni sono state (troppo) spesso caratterizzate da una forte connotazione ideologica, sì da attribuire una sorta di andamento ‘pendolare’ alla produzione normativa, seppur senza snaturare l’impianto di fondo di una manovra finalizzata ad aumentare l’occupazione o meglio l’occupabilità, secondo il linguaggio dell’Unione europea.

In estrema sintesi, si segnala che la novella del mercato del lavoro ha assecondato alcune tendenze dell’economia, anche con talune forzature artificiose per recuperare tutta la potenziale

(16) Così L. NOGLER, *La tutela del lavoro*, in *le Regioni*, 2007, n. 1, p. 77 ss.

(17) Fra i numerosi *Commentari al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276* si segnala quello della collana ‘Leggi e Lavoro’, in quattro tomi (ognuno curato da autori diversi), coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, vol. 8, 2004.

(18) Sempre nella cit. collana ‘Leggi e Lavoro’, v. il commento alla legge n. 247 del 2007, coordinato da F. CARINCI, Ipsoa, Milano, vol. 10, 2008.

(19) Sempre nella cit. collana ‘Leggi e Lavoro’, v. il commento alla legge n. 133 del 2008, coordinato da F. Carinci, Ipsoa, Milano, vol. 11, 2009.

domanda di lavoro. In questo contesto, la riforma Biagi ha coltivato una manovra incentrata su tre “effe”: *a)* la flessibilità in entrata, con la moltiplicazione dei contratti di lavoro cd. atipici (in senso atecnico); *b)* la frammentazione dei mercati del lavoro, con gli aspetti di flessibilità delle fonti; *c)* la frantumazione delle imprese, con gli aspetti di flessibilità organizzativa. Come risulta evidente, la parola chiave della manovra è ‘flessibilità’, in gran parte declinata in senso ‘unilaterale’ nell’interesse della (sola) impresa, dell’organizzazione produttiva, anche a costo di aumentare l’instabilità dei rapporti di lavoro specie dei giovani (assunti con i nuovi tre contratti di apprendistato, con il contratto di inserimento, con i contratti a termine, con i contratti di lavoro somministrato, con i contratti a progetto, ecc.) <sup>(20)</sup>. Una flessibilità, insomma, che intende aumentare la competitività delle imprese, trascurando però la leva della qualità del capitale umano, della formazione e della fidelizzazione. Questo approccio se, da un lato, ha assecondato una ‘liberalizzazione’ del mercato del lavoro (nel senso di diminuirne i vincoli e le rigidità), dall’altro, ha avuto delle ricadute negative sull’efficienza del sistema imprenditoriale, come risulta dai preoccupanti dati sulla bassa produttività del lavoro italiano.

A conti fatti, il percorso che prevede di stimolare la competitività del nostro sistema agendo soltanto sulla leva della diminuzione dei salari e dei diritti è una scorciatoia illusoria, è una strada di corto respiro che non corregge le ragioni strutturali della scarsa crescita della nostra economia, invece occorre intraprendere la via più alta (e quindi più faticosa) dell’innovazione e della riqualificazione delle risorse umane.

Su questa via, il legislatore regionale può e deve svolgere un ruolo importante, specialmente in due ambiti. Primo, deve intervenire nella tradizionale materia della formazione professionale, materia già affidata alle Regioni dal vecchio art. 117 Cost., ed ora scomparsa dagli elenchi del nuovo art. 117 Cost., sì da rifluire nella potestà “residuale” generale delle Regioni di

(20) M. BROLLO, *Il difficile e tardivo incontro tra giovani e lavoro*, in L. MARIUCCI (a cura di), *Dopo la flessibilità, cosa? Le nuove politiche del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2006.

cui al comma 4 dell'art. 117. In questo ambito, l'idea guida potrebbe essere quella di rinforzare e rendere meno traballante il ponte fra i mondi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, rendendolo percorribile in entrambe le direzioni: con tragitti formativi durante il lavoro e con tragitti lavorativi durante la formazione.

Secondo, come anticipato, il legislatore regionale ha un'inedita competenza concorrente nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, cioè nel mercato del lavoro e nelle politiche per il lavoro; con l'avvertenza che la bozza di Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia mentre mantiene la "promozione dell'occupazione" nella competenza concorrente (art. 56), rende esclusiva la competenza della Regione in tema di "mercato del lavoro" (art. 55).

In attesa dello statuto che verrà, il Friuli Venezia Giulia, nella cornice di un'economia che si trasforma e di un'Unione europea che si allarga, ha svolto un ruolo di apripista sul cammino delle nuove competenze in tema di mercato del lavoro locale affidate alle Regioni <sup>(21)</sup>. Lo ha fatto con la legge regionale n. 18 del 2005 cd. Cosolini (dal nome dell'assessore che l'ha battezzata) che ha affidato alla Regione un importante ruolo di regista delle politiche locali per il lavoro all'insegna dell'idea di privilegiare l'occupazione per favorire lo sviluppo economico.

### 3. Politiche per l'occupazione femminile

Seguendo il primo comandamento coniato per questo convegno dal prof. Roberto Bin, di "non occuparsi delle competenze, ma delle politiche", voglio proporre una precisa politica per il lavoro.

---

(21) Sulle esperienze pilota della Regione in tema di mercato del lavoro sia permesso rinviare a M. BROLLO, *Le competenze legislative della regione Friuli Venezia Giulia in materia di lavoro alla luce delle recenti riforme*, in Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Il mercato del lavoro nel Friuli Venezia Giulia Rapporto 2005*, Trieste, p. 9 ss.; Ead., *Le politiche del lavoro del Friuli Venezia Giulia*, in *Studi in onore di Giorgio Ghezzi*, Cedam, Padova, 2005, p. 331 ss.

La proposta richiede una premessa generale di ordine socio-economico. Le indagini internazionali <sup>(22)</sup>, nazionali <sup>(23)</sup> e locali <sup>(24)</sup> documentano almeno due cose importanti: *in primis*, l'occupazione femminile resta *la* questione strategica e trasversale rispetto a tutti i problemi del mercato del lavoro (vuoi per gli elevati tassi di inattività e di disoccupazione, vuoi per la segregazione occupazionale <sup>(25)</sup> e professionale, vuoi per la discriminazione salariale <sup>(26)</sup>); *in secundis*, l'aumento del lavoro delle donne non è solo una manovra efficiente per ridurre uno spreco di risorse in termini di capitale umano, ma aumenta il reddito delle famiglie (e il PIL) incrementando la loro capacità di consumo, di risparmio o investimento e diminuisce il rischio di povertà di fronte a molti possibili eventi negativi, ed inoltre è un formidabile moltiplicatore di occupazione, specie nel settore dei servizi alla persona <sup>(27)</sup>.

Da qui la consapevolezza che il raggiungimento degli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000 dipendono, in larga parte, dal miglioramento quantitativo e qualitativo della condizione occupazionale femminile, dato che gran parte dei soggetti inattivi e

(22) Cfr. lo studio del *World Economic Forum*, Global Gender Gap Report del 2008 in [www.weforum.org/en/initiatives/gcp/gender](http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/gender); OECD, *Babies and bosses. Reconciling work and family life*, Oecd, Paris, 2007.

(23) Cfr. da ultimo, oltre alla cit. indagine su *'Il lavoro che cambia'* (ed ivi il saggio a cura di E. Reyneri, *Il lavoro delle donne*), Cnel, *Rapporto sul mercato del lavoro 2007-2008*, spec. § 6.2, in [www.cnel.it](http://www.cnel.it); la sezione Lavoro del *Rapporto Isfol 2008*, Rubettino ed., 2008; Av.Vv., *La Road map delle pari opportunità*, ricerca commissionata dalla Conferenza della assemblee regionali italiane realizzata nel 2007.

(24) V. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, *Lavoro femminile e politiche di conciliazione in Friuli Venezia Giulia*, Franco Angeli, Milano, 2008.

(25) AA.VV., 3° Rapporto. Osservatorio permanente sul lavoro atipico in Italia, *Donne e lavoro atipico: un incontro molto contraddittorio*, Ires, Roma, 2008 (e in [www.ires.it/files/Rapporto\\_completo.pdf](http://www.ires.it/files/Rapporto_completo.pdf)): rileva l'elevata presenza delle donne nei lavori atipici, instabili o precari.

(26) Proprio la parità retributiva tra uomini e donne ha rappresentato la prima legge *'Lilly Ledbetter Fair pay restoration act'* firmata dal nuovo presidente degli Stati Uniti, Barack Obama. Sulla situazione italiana v. l'inchiesta del quotidiano *'il Sole-24 ore'* del 3, 4 e 5 febbraio 2009, p. 2. V. anche gli atti del convegno CNEL, *I differenziali retributivi di genere nel nostro Paese*, Roma, 15 luglio 2008.

(27) Al punto da avviare una nuova teoria di c.d. *'womenomics'*, termine coniato dagli economisti inglesi per interpretare con una lente di genere le questioni occupazionali. Per l'Italia v. M. FERRERA, *Il fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Mondadori, Milano, 2008.

precari sono donne. In altri termini, l'incremento dell'occupazione delle donne pare essere il vero motore dello sviluppo economico e di quello demografico (come attestano studi recenti circa una inedita relazione positiva fra attività femminile e fecondità) <sup>(28)</sup>, nonché delle trasformazioni socio-culturali <sup>(29)</sup>.

Se così è, che fare per aumentare il tasso di occupazione femminile? Sul punto la cassetta degli attrezzi (utilizzati o auspicati) è ampia e variegata, con strumenti diversi, aventi effetti che vanno valutati con attenzione rispetto al perseguimento dell'obiettivo di fondo: ci sono le politiche di incentivazione (per le donne, le famiglie o le imprese) del lavoro femminile e le politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura per le persone (non esclusivamente le donne) con vincoli familiari (congedi parentali, lavoro a tempo parziale, orari flessibili, ecc.) <sup>(30)</sup>; le politiche di sostegno alla famiglia; le misure fiscali (tassazione differenziata per sesso, sussidio alle spese di cura, quoziente familiare, ecc.) <sup>(31)</sup>; le politiche previdenziali; le politiche sociali e per i servizi di cura e vigilanza dei bambini (asili nido accreditati, scuole per l'infanzia, ecc.) e degli anziani (albo delle badanti, ecc.) <sup>(32)</sup>. Anche gli attori possono essere diversi,

(28) In sintesi non è il lavoro della donna che diminuisce la propensione alla maternità, ma piuttosto la mancanza di lavoro. Per una riflessione sul piano giuridico sia permesso rinviare a M. BROLLO, V. FILÌ, *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori*, in Accademia nazionale dei Lincei, *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori*, Roma, 2004, p. 503 ss.

(29) Per A. TOURAINE, *La globalizzazione e la fine del sociale*, cit., p. 241, le donne sono le protagoniste assolute del rovesciamento in atto del modello classico di modernità, al punto di prefigurare una nuova 'società delle donne'.

(30) Per un'analisi della normativa v. M.G. GAROFALO (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Cacucci, Bari, 2002; D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro*, Jovene, Napoli, 2005; L. CALAFÀ, *Congedi e rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 2004; più in generale, sulle più recenti discipline antidiscriminatorie, si rinvia a M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007.

(31) Per un riepilogo delle varie proposte v. AA.VV., *Fiscalità e offerta di lavoro: una prospettiva di genere*, collana studi Isfol, 2008, n. 2, in [www.isfol.it](http://www.isfol.it); M. LEONARDI, C. FIORIO, *Aliquote rosa*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

(32) Da ultimo per una rapida ricognizione delle proposte si rinvia al saggio di P.M. MANACORDA, G. INDIRETTO, *Le politiche per l'occupazione femminile, paper* redatto nell'ambito della cit. indagine del CNEL. V. anche la cd. *Nota aggiuntiva* al Rapporto sullo stato di attuazione del programma nazionale di riforma 2006-2008 del Governo

molteplici, anche insoliti: ad esempio la stessa Università può dare una mano nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, con buone prassi; proviamo a suggerirne una.

La denunciata segregazione professionale delle donne deriva anche da strategie formative di genere che stanno a monte dell'ingresso femminile sul mercato del lavoro e che costituiscono una perdita di potenziale per l'economia e la società. Consapevole di questa criticità, il Comitato per le pari opportunità dell'Ateneo udinese, da me presieduto, dopo aver effettuato un'indagine sulla distribuzione per genere degli studenti delle nostre 10 facoltà<sup>(33)</sup>, ha messo in cantiere un progetto di azione positiva a vantaggio delle ragazze per realizzare obiettivi coerenti con le politiche per le pari opportunità.

L'indagine se, per un verso, ha confermato che la prevalenza della componente femminile sia fra gli immatricolati sia fra i laureati, dall'altro, ha svelato la permanenza di percorsi universitari prettamente maschili nelle discipline a carattere scientifico-tecnico<sup>(34)</sup>, specie nell'ambito di alcuni corsi di laurea delle Facoltà di Ingegneria e di Scienze fisiche e matematiche, proprio nei corsi di preparazione delle figure professionali più richieste dal mercato del lavoro<sup>(35)</sup>.

Per avvicinare le ragazze ai corsi di studio (e poi ai percorsi di lavoro, per esempio ingegneria elettronica) ancora di tradizionale dominio maschile e con maggiori possibilità occupazionali, l'Università degli Studi di Udine, in *tandem* con quella di Trieste, con il sostegno della Regione Friuli Venezia Giulia (e del Fondo sociale europeo), ha avviato un progetto sperimentale intitolato 'Donne, scienze e tecnologie'. Il progetto, che

---

Prodi, *Donne, innovazione, crescita*.

(33) L'indagine per genere relativa ai dati 2007 (che riguarda anche il personale docente e tecnico amministrativo) è consultabile sul sito [www.uniud.it/Ateneo/organizzazione/pari\\_opportunita/info/universita\\_per\\_genere](http://www.uniud.it/Ateneo/organizzazione/pari_opportunita/info/universita_per_genere).

(34) Sulla persistenza, qui e altrove, in molte donne e uomini di stereotipi culturali v. F. ZAJACZYK, *La resistibile ascesa delle donne in Italia. Stereotipi di genere e costruzione di nuove identità*, Il Saggiatore, Milano, 2007.

(35) Il dato trova conferma anche a livello nazionale come documenta l'attenta indagine annuale di AlmaLaurea (a cura di), *Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati*, Il Mulino, Bologna, 2008.

prevede l'assegnazione di 75 premi di iscrizione da 500 euro ciascuno e 75 premi di frequenza da 700 euro ciascuno alle studentesse immatricolate per la prima volta ai corsi con bassa presenza femminile, prefigura una vera e propria azione positiva per le donne per avviarle nelle carriere tecnico-scientifiche, in sintonia con le politiche dell'Unione europea <sup>(36)</sup>.

Il progetto arrivato nel 2008 alla terza edizione, nonostante i primi risultati positivi, andava perfezionato, in particolare sensibilizzando le aziende nella fase di ingresso delle laureate sul mercato del lavoro. In ogni caso, poteva essere considerato una esperienza di buona prassi da coltivare, invece, con il cambio della maggioranza politica regionale, è stato bruscamente interrotto.

A conti fatti, se l'aumento dell'occupazione femminile può innescare uno sviluppo socio-economico, è un obiettivo che va perseguito da tutte le istituzioni e su tutti i fronti, non con politiche frammentate e parziali tarate su un soggetto neutro, ma con una *serie* di politiche articolate e flessibili, mirate sulle esigenze delle persone, cioè differenziate a seconda del ciclo di vita lavorativa e di relazione delle donne e degli uomini, coordinate ed integrate a livello sistematico in una logica di *gender mainstreaming*, tenendo conto delle inevitabili *interdipendenze* fra le varie politiche. Sul punto chiudo con un esempio emblematico: la paventata soppressione del cd. 'tempo pieno', in una logica di 'tagli' alla scuola, pur essendo una politica dell'istruzione sicuramente danneggia il lavoro delle donne, non solo in quanto occupate come maestre (dato che nel settore dell'istruzione la presenza femminile è molto elevata), ma più in generale in quanto madri, nonne o zie costrette a occuparsi di figli o nipoti trascurando le opportunità di lavoro; quindi è una politica contro il lavoro delle donne, cioè contro l'occupazione

---

(36) Sul punto v. R. PALOMBO (a cura di), *Figlie di Minerva*, Franco Angeli, 2000; G. LOLLI, *La crisalide e la farfalla, Donne e matematica*, Bollati Boringhieri, 2000; S. TOBIAS, *Come vincere la paura della Matematica*, Tea, 2002. A livello internazionale, v. lo studio sulla differenza uomo-donna riguardo alle capacità matematiche di L. GUIO, F. MONTE, P. SAPIENZA, L. ZINGALES, *Culture, gender and math*, in *Science* 30 maggio 2008, vol. 320.



---

e lo sviluppo economico. Se così è, il cerchio si chiude confermando lo stretto collegamento tra politiche per il lavoro e sviluppo economico.